

**Bundesverwaltungsgericht**  
**Tribunal administratif fédéral**  
**Tribunale amministrativo federale**  
**Tribunal administrativ federal**



Abteilung II  
B-2334/2006

{T 0/2}

## **Urteil vom 6. September 2007**

Mitwirkung: Richter Frank Seethaler (vorsitzender Richter), Richter Jean-Luc Baechler, Richter Francesco Brentani; Gerichtsschreiber Kaspar Plüss.

X. \_\_\_\_\_,  
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Markus Hess und Rechtsanwältin Silvia Eggenschwiler Suppan, Kellerhals Hess Rechtsanwälte, Rämistrasse 5, Postfach, 8024 Zürich,

Beschwerdeführer

**gegen**

**Kontrollstelle GwG**, Christoffelgasse 5, 3003 Bern,

Vorinstanz

betreffend  
**Aufsichtsabgabe.**

**Sachverhalt:**

- A. Im Rahmen des Entlastungsprogrammes des Bundes 2003 nahm das Parlament eine Änderung des Geldwäschereigesetzes vor, wonach die Kontrollstelle zur Bekämpfung der Geldwäscherei (Kontrollstelle) von den Selbstregulierungsorganisationen (SRO) und von den direkt unterstellten Finanzintermediären (DUFİ) eine jährliche Aufsichtsabgabe erhebt. Die Gesetzesänderung trat am 1. Januar 2006 in Kraft. Am 26. Oktober 2005 erliess der Bundesrat eine Verordnung mit ausführenden Bestimmungen. Die Kontrollstelle informierte die anerkannten SRO am 24. Februar 2006 über die Einführung der Aufsichtsabgabe, wobei sie die Regeln zur Bemessung der Abgabe ausführlich darlegte. Am 3. April 2006 führte die Kontrollstelle bei allen anerkannten SRO eine Datenerhebung durch, um für das Jahr 2005 die Bemessungsgrundlagen der Abgabe, d.h. den Bruttoertrag und die Anzahl der angeschlossenen Finanzintermediäre, zu ermitteln. Der Beschwerdeführer meldete der Kontrollstelle am 4. April 2006, dass seine Organisation im Jahr 2005 einen Bruttoertrag von Fr. (...) erzielt habe und dass ihr (...) Finanzintermediäre angeschlossen gewesen seien. Am 8. Juni 2006 reichte der Beschwerdeführer bei der Kontrollstelle Unterlagen ein, um diese Zahlen zu bestätigen. Die Kontrollstelle verfügte am 7. September 2006, der Beschwerdeführer habe für das Jahr 2006 eine Aufsichtsabgabe in der Höhe von Fr. (...) zu entrichten. Dieser Betrag war aufgeteilt in eine Grundabgabe von Fr. 41'038.- und eine Zusatzabgabe von Fr. (...). Am 21. September 2006 ersuchte der Beschwerdeführer die Kontrollstelle, die Kostenverfügung zu erläutern, da der Betrag der Aufsichtsabgabe mangels Begründung nicht nachvollziehbar sei. Er verlangte insbesondere Angaben über Kosten, die der Kontrollstelle durch die Aufsicht über die SRO und über die DUFİ entstanden waren, über die Zusammensetzung der Kostenstelle "Allgemeiner Aufwand", über die Anzahl der bei den einzelnen SRO angeschlossenen Finanzintermediäre sowie über die Summe des Bruttoertrags aller SRO im Jahr 2005. Im Antwortschreiben vom 22. September 2006 wies die Kontrollstelle den Beschwerdeführer darauf hin, dass die Kosten für die Aufsicht über die SRO und DUFİ sowie für den allgemeinen Aufwand in der Kosten- und Leistungsrechnung der Kontrollstelle ausgewiesen seien. Diese könne in der Zusatzdokumentation zur Staatsrechnung des Jahres 2005 eingesehen werden, die auf der Webseite der Eidgenössischen Finanzverwaltung publiziert sei. Im Fall des Beschwerdeführers sei die Kontrollstelle von einem Bruttoertrag von Fr. (...) und von (...) angeschlossenen Finanzintermediären ausgegangen; dies entspreche (...) % des gesamten Bruttoertrags und (...) % der Finanzintermediäre aller SRO. Bei der Zusatzabgabe trage die SRO des Beschwerdeführers (...) % des Gesamtbetrages. Im Übrigen habe die Rechnungsprüferin (BDO Visura) am 2. Juni 2006 bestätigt, dass die Kosten- und Leistungsrechnung der Kontrollstelle nicht zu beanstanden sei.
- B. Am 9. Oktober 2006 reichte der Beschwerdeführer, vertreten durch

Rechtsanwalt Dr. Markus Hess und Rechtsanwältin Silvia Eggenschwiler Suppan, Zürich, beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) Verwaltungsbeschwerde ein. Darin stellte er folgende Rechtsbegehren:

1. Es sei die Nichtigkeit der Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 7. September 2006 festzustellen;
2. eventuell sei die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 7. September 2006 aufzuheben und festzustellen, dass der Beschwerdeführer keine Aufsichtsabgabe schuldet;
3. subeventuell sei die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 7. September 2006 und das Verfahren an die Beschwerdegegnerin zum Entscheid im Sinne der Entscheidungsgründe zurückzuweisen;
4. subsubeventuell sei die Aufsichtsabgabe höchstens auf CHF (...) festzulegen;  
alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Staatskasse.

Zur Begründung brachte der Beschwerdeführer vor, die Aufsichtsabgabe beruhe auf verfassungswidrigen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen. Mit der Aufsichtsabgabe dürften nur Kosten für die effektive Aufsichtstätigkeit abgegolten werden, nicht aber die gesamten Kosten der Kontrollstelle. Die Verteilung der Kosten auf die einzelnen Kostenstellen sei teils auf unrichtige, teils auf intransparente Weise erfolgt. Die Ausgaben der Kontrollstelle in den Bereichen Marktaufsicht, Internationale Zusammenarbeit und Gesetzgebung dürften nicht Gegenstand der Aufsichtsabgabe sein. Von diesen Tätigkeiten profitierten nämlich nicht nur die Finanzintermediäre, sondern die Allgemeinheit in der Schweiz, weshalb die Staatskasse die Kosten zu tragen habe. Jedenfalls bestehe weder in der Verfassung noch im Gesetz eine genügende Grundlage, um solche Kosten auf die SRO und DUF1 abzuwälzen. Bereits aus diesem Grund erweise sich die Verfügung als nichtig bzw. müsse aufgehoben werden. Aufgrund der Akten werde im Übrigen nicht klar, welches die effektiven Aufsichtskosten der Kontrollstelle seien, weshalb die Kontrollstelle anzuweisen sei, eine nachvollziehbare Kostenausscheidung einzureichen. Ausserdem bewirke die Erhebung einer Grundabgabe - als Teil der Aufsichtsabgabe - eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes und der Wirtschaftsfreiheit: Da die Grundabgabe für alle SRO gleich hoch sei, würden die kleinen SRO gegenüber den grossen Organisationen stärker belastet. Insofern sei die Abgabe zumindest auf das zulässige Mass zu reduzieren. Verletzt sei schliesslich auch der Anspruch auf rechtliches Gehör (wird näher ausgeführt).

- C. In der Beschwerdeantwort vom 4. Dezember 2006 erläuterte die Kontrollstelle ihre Grundlagen zur Berechnung der Aufsichtsabgabe. Sie machte geltend, gemäss dem Willen des Gesetzgebers müssten sämtliche Kosten der Kontrollstelle auf die Beaufsichtigten überwält werden. Diese würden denn auch einen direkten Nutzen aus den Tätigkeiten der Kontrollstelle

ziehen. Die Abgabepflicht beruhe auf verfassungs- und gesetzmässigen Bestimmungen. Sie bewirke weder eine Rechtsungleichheit noch eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit. Die Berechnung der massgebenden Zahlen sei auf korrekte Weise erfolgt. Das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers sei zwar verletzt worden; doch könne dieser Mangel aufgrund der nachträglich erfolgten Begründung durch die Kontrollstelle geheilt werden.

- D. Mit Eingabe vom 15. Januar 2007 stellte der Beschwerdeführer erneut das Begehren, die Kontrollstelle sei zu einer nachvollziehbaren Ausscheidung der Aufsichtskosten im engeren und im weiteren Sinn zu verpflichten, und dem Beschwerdeführer sei alsdann erneut Frist zur Einreichung einer Replik anzusetzen.

Am 25. Januar 2007 wurde den Parteien mitgeteilt, dass das Verfahren per 1. Januar 2007 vom Bundesverwaltungsgericht übernommen worden sei. Gleichzeitig ersuchte das Gericht die Kontrollstelle um Beantwortung verschiedener Fragen bzw. um Einreichung einer gemäss dem Begehren des Beschwerdeführers ergänzten Kostenrechnung und eines erläuternden Berichts (Amtsbericht). Die Kontrollstelle reichte die geforderten Unterlagen am 9. März 2007 ein; diese wurden dem Beschwerdeführer zur Kenntnis gebracht.

- E. Mit Replik vom 23. Mai 2007 hielt der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest. Den Subsubeventualantrag zur Neuberechnung der Aufsichtsabgabe korrigierte der Beschwerdeführer dahingehend, dass die Abgabe auf Fr. (...) zu reduzieren sei. Im Übrigen erhob der Beschwerdeführer zahlreiche Einwendungen bezüglich der Ausführungen der Kontrollstelle im Amtsbericht.
- F. Mit Duplik vom 22. Juni 2007 hielt auch die Kontrollstelle an ihren Ausführungen fest. Die Duplik wurde dem Beschwerdeführer am 28. Juni 2007 zur Kenntnis gebracht.

Auf die erwähnten und weiteren Vorbringen der Parteien wird - soweit sie sich für den Entscheid als rechtserheblich erweisen - in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

1. Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und ob auf die Beschwerde einzutreten ist (vgl. BGE 130 I 312 E. 1; BGE 129 I 173 E.1; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 73 f.; ALFRED KÖLZ / ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Auflage, Zürich 1998, Rz. 410).

Die Kostenverfügung der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwä-

scherei vom 7. September 2006 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren dar (VwVG, SR 172.021). Diese Verfügung wurde am 9. Oktober 2006 beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) angefochten, das bis zum Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32) am 1. Januar 2007 (vgl. AS 2006 1069) zur Beurteilung vorliegender Streitsache sachlich und funktionell zuständig war (vgl. Art. 40 Abs. 2 GwG [zit. in E. 4.1] i.V.m. Art. 44 ff. VwVG). Mit Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes beurteilt nunmehr das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen der Kontrollstelle (Art. 53 Abs. 2 i.V.m. Art. 33 Bst. d VGG). Der Beschwerdeführer ist durch die Verfügung in schutzwürdigen eigenen Interessen betroffen und deshalb zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG), und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt (Art. 32 ff. VGG i.V.m. Art. 44 ff. VwVG). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2. Der Beschwerdeführer bringt einerseits eine Rüge formaler Art vor, indem er eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend macht. Zum anderen beanstandet er materiellrechtlich relevante Punkte, insbesondere die Zulässigkeit der vollständigen Überwälzung der Kosten der Kontrollstelle sowie die Verteilung der Kosten auf die einzelnen Beaufsichtigten. Im Folgenden sollen zunächst die Fragen formaler Art geprüft werden (E. 3). Sodann wird eruiert, welche Kosten der Kontrollstelle nach dem Willen des Gesetzgebers auf die Beaufsichtigten zu übertragen sind, und wie diese Frage aus verfassungsrechtlicher Sicht zu beurteilen ist (E. 4). Im Anschluss daran ist zu prüfen, ob die ausführende Verordnung des Bundesrates, die Kosten- und Leistungsrechnung der Kontrollstelle für das Jahr 2005 sowie die im Fall des Beschwerdeführers ergangene Kostenverfügung mit Verfassung und Gesetz vereinbar sind (E. 5).
3. Der Beschwerdeführer macht geltend, es liege eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor, da die Kontrollstelle ihre Verfügung vom 7. September 2006 nicht begründet habe und ihrer Begründungspflicht auch nachträglich nicht in hinreichender Weise nachgekommen sei. Im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht habe die Kontrollstelle die Verfügung zwar begründet; doch dadurch sei die Verletzung des rechtlichen Gehörs nicht geheilt worden, so dass die Verfügung als nichtig anzusehen sei (Beschwerdeschrift Rz. 49). Die Kontrollstelle wendet ein, die Verletzung des rechtlichen Gehörs sei durch die nachträgliche Begründung geheilt worden. Der Beschwerdeführer könne seine Einwendungen zur begründeten Verfügung vor Bundesverwaltungsgericht und somit vor einer Behörde mit umfassender Kognition vorbringen.

Gemäss der Rechtsprechung kann eine nicht besonders schwer wiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs als geheilt gelten, wenn die betroffene

Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt als auch die Rechtslage überprüfen kann; die Heilung eines allfälligen Mangels soll die Ausnahme bleiben (vgl. BGE 126 I 68 E.2). Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers verletzt, denn die angefochtene Verfügung war nicht genügend begründet und die Berechnung der Aufsichtsabgabe war ohne Zusatzinformationen nicht ohne weiteres nachvollziehbar. Die Verletzung des rechtlichen Gehörs wiegt jedoch nicht schwer: Die zentralen Begründungselemente, auf die sich die Kontrollstelle stützte, sind in der Staatsrechnung ausgewiesen und öffentlich zugänglich. Zudem hat die Kontrollstelle im Rahmen des Schriftenwechsels und der Instruktion vor dem Bundesverwaltungsgericht eine Zusammenfassung der Kosten- und Leistungsrechnung eingereicht und detaillierte Erläuterungen nachgeliefert. Der Beschwerdeführer hatte die Gelegenheit, vor einer Instanz mit voller Kognition (dem Bundesverwaltungsgericht) zur Begründung der Kontrollstelle Stellung zu nehmen. Hiervon hat er in umfassender Weise Gebrauch gemacht. Die Verletzung des rechtlichen Gehörs muss deshalb als geheilt gelten. Eine Rückweisung an die Kontrollstelle würde bloss eine Verfahrensverzögerung bedeuten und zu unnötigen Leerläufen führen.

4. Der Beschwerdeführer macht geltend, mit der Aufsichtsabgabe dürften nicht die gesamten, sondern nur die eigentlichen Aufsichtskosten der Kontrollstelle gedeckt werden - also bloss jene (nicht durch Gebühren gedeckte) Kosten, die den SRO bzw. den DUFI effektiv zugeordnet werden könnten. Die Kontrollstelle ist hingegen der Ansicht, dass *sämtliche* (nicht durch Gebühren gedeckte) Kosten der Kontrollstelle über die Aufsichtsabgabe zu finanzieren seien, insbesondere die Kosten in den Bereichen Marktaufsicht, Internationale Zusammenarbeit und Gesetzgebung, aber auch alle weiteren Kosten für allgemeinen Aufwand.
- 4.1 Für die Frage, in welchem Umfang die Kosten der Kontrollstelle auf die Beaufsichtigten überwältzt werden dürfen, ist in erster Linie das Gesetz massgebend. Gemäss Art. 22 Abs. 2 Satz 1 des Bundesgesetzes vom 10. Oktober 1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG [SR 955.0]) deckt die Aufsichtsabgabe die Aufsichtskosten der Kontrollstelle, soweit sie nicht aus dem Ertrag der Gebühren gedeckt sind. Welche Kosten als Aufsichtskosten gelten, geht aus dieser Bestimmung nicht hervor.

In Art. 22 Abs. 4 GwG delegiert der Gesetzgeber unter anderem die Regelung der anrechenbaren Aufsichtskosten an den Bundesrat. Der Beschwerdeführer macht geltend, mit der Wendung anrechenbare Aufsichtskosten impliziere der Gesetzgeber, dass es auch nicht anrechenbare Aufsichtskosten geben müsse. Dem kann nicht zugestimmt werden. Die fragliche Bestimmung lautet wie folgt: Der Bundesrat regelt die Einzelheiten, namentlich die Gebührenansätze, die anrechenbaren Aufsichtskosten und die Aufteilung der Aufsichtsabgabe unter die Selbstregulierungsorganisatio-

nen und die der Kontrollstelle direkt unterstellten Finanzintermediäre. Damit schliesst der Gesetzestext nicht aus, dass der Bundesrat *sämtliche* Aufsichtskosten - die auch in Art. 22 Abs. 4 GwG nicht näher definiert werden - auf die Beaufsichtigten überwälzt. Die Bestimmung muss auch nicht zwingend in dem Sinne verstanden werden, dass der Bundesrat die zu überwälzenden Kosten im einzelnen durch eine (abschliessende) Auflistung oder dgl. zu bestimmen habe. Dem Wortlaut des Gesetzes lässt sich somit keine eindeutige Antwort auf die hier interessierende Frage entnehmen.

4.2 Um den Sinngehalt einer Norm zu ergründen, ist nach Lehre und Rechtsprechung zunächst vom Wortlaut der auszulegenden Bestimmung auszugehen. Lässt sich - wie im Fall von Art. 22 GwG - daraus nichts ableiten, müssen weitere Auslegungselemente berücksichtigt werden, wie namentlich Entstehungsgeschichte und Zweck der Norm. Zu beachten ist auch die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt (vgl. BGE 125 II 177 E.3; ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER / FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich / St. Gallen 2006, Rz. 216 ff.). Um den Sinn und Zweck von Art. 22 Abs. 2 Satz 1 GwG zu eruieren, muss danach gefragt werden, welche Kosten der Kontrollstelle der Gesetzgeber mit der Aufsichtsabgabe finanzieren wollte.

4.2.1 Aus der Botschaft vom 22. Oktober 2003 zum Entlastungsprogramm für den Bundeshaushalt (EP 03; BBI 2003 S. 7769 ff.) geht hervor, dass Art. 22 Abs. 3 GwG dazu führen sollte, sämtliche nicht durch Gebühren gedeckte Kosten der Kontrollstelle auf die Beaufsichtigten zu überwälzen. Das Ziel bestand gemäss Bundesrat darin, die gesamten Kosten der Kontrollstelle durch die Beaufsichtigten tragen zu lassen (BBI 2003 S.5774). Während bis anhin nur rund ein Fünftel der Gesamtkosten durch die Beaufsichtigten getragen worden waren (nämlich 0.75 Mio. Franken aufgrund von Gebühreneinnahmen), sollten die Beaufsichtigten künftig sämtliche Kosten tragen (nämlich 4.5 Mio. Franken, davon 0.75 Mio. Franken durch Gebühreneinnahmen und 3.75 Mio. Franken im Rahmen der Aufsichtsabgabe; vgl. BBI 2003 S. 5746 und 5774). Wenn die Botschaft an anderer Stelle erwähnt, mit der Aufsichtsabgabe sollten die Kosten der Aufsichtstätigkeit der Kontrollstelle verursachergerecht gedeckt werden (BBI 2003 S. 5747 und 5774), kann dies daher nur so verstanden werden, dass der Bundesrat von einem *weiten* Aufsichtsbegriff ausging, der sämtliche (nicht durch Gebühren gedeckte) Kosten der Kontrollstelle umfasst. Aufgrund der Botschaft muss Art. 22 GwG somit im Sinne einer umfassenden Kostenüberwälzung interpretiert werden. Die Bedeutung der Botschaft für die Auslegung ist allerdings insofern zu relativieren, als der Botschaftstext knapp gehalten ist; insbesondere wird darin nicht erwähnt, welche Positionen die Kostenrechnung der Kontrollstelle im einzelnen aufweist.

4.2.2 Das Parlament setzte sich in der Herbstsession 2003 eingehend mit der Einführung der neuen Aufsichtsabgabe auseinander. Dabei gingen sowohl

Befürworter als auch Gegner der Vorlage davon aus, dass die Einführung der Aufsichtsabgabe zu einer Überwälzung *sämtlicher* Kosten der Kontrollstelle auf die Beaufsichtigten führen würde. Explizit genannt wurden folgende Kosten, die künftig durch die Beaufsichtigten zu finanzieren wären: Abklärungen allgemeiner Art, Marktrecherchen, allgemeine Infrastrukturkosten, Kosten für Personal, Büro, Konferenzbesuche im Ausland und allgemeine staatliche Tätigkeiten (AB S 2003 845, Votum Bruno Frick); Bearbeitung von Auslegungsfragen, Fragen zur Unterstellung von Tätigkeiten unter das Geldwäschereigesetz, Recherchen im Rahmen der Marktaufsicht (AB S 2003 845, Votum Hans Lauri); Überwachung des Finanzplatzes (AB N 2003 1706, Votum Hans Kaufmann). Auch bei der Schätzung der finanziellen Belastung der Finanzintermediäre nahmen die Parlamentarier an, dass nach Einführung der Aufsichtsabgabe sämtliche Kosten der Kontrollstelle durch die Beaufsichtigten zu tragen wären. Man schätzte, dass die Kosten von 3.8 Mio. Franken pro Jahr auf etwa 6100 Finanzintermediäre verteilt würden, so dass jährliche Abgaben in der Grössenordnung von 600 Franken pro Intermediär resultierten (AB S 2003 846 und AB N 2003 1708, Voten von Bundesrat Kaspar Villiger; vgl. AB N 2003 1706 f., Voten von Hans Kaufmann, Felix Walker und Christoph Blocher; AB S 2003 845, Votum Hans Lauri). - Diese Äusserungen lassen keinen Zweifel darüber offen, dass sich das Parlament des Umstandes bewusst war, dass die Zustimmung zur Aufsichtsabgabe zur Überwälzung sämtlicher (nicht durch Gebühren gedeckter) Kosten der Kontrollstelle auf die Beaufsichtigten führen würde. Die Zustimmung des Parlaments zu Art. 22 GwG (AB N 2003 1708 bzw. AB S 2003 846) kann deshalb nur so gedeutet werden, dass der Gesetzgeber alle Kosten der Kontrollstelle durch die Beaufsichtigten finanzieren wollte.

- 4.3 Zum gleichen Ergebnis führt ein Vergleich der Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe mit Aufsichtsabgaben, die in anderen Rechtsbereichen erhoben werden. Vergleichbare Aufsichtsabgaben finden sich im Zusammenhang mit Banken (Art. 23<sup>octies</sup> Bankengesetz [BankG, SR 952.0]), Versicherungen (Art. 50 Versicherungsaufsichtsgesetz [VAG, SR 961.01]), Spielbanken (Art. 53 Spielbankengesetz [SBG, SR 935.52]) und Kernkraftwerken (Art. 83 Kernenergiegesetz [KEG, SR 732.1]). In allen genannten Fällen ging der Bundesrat in der Botschaft explizit oder implizit davon aus, dass die Aufsichtsabgabe sämtliche Kosten zu decken hat, die bei der Aufsichtsinstanz anfallen unabhängig davon, ob es sich um effektive Aufsichtskosten handelt oder aber um sonstige Kosten der Aufsichtsbehörde (vgl. BBI 2002 8076 f. [zum BankG]; BBI 2003 3830 [zum VAG]; BBI 1997 III 189 [zum SBG]; BBI 2001 2796 [zum KEG]). Die Aufsichtsabgaben wurden - zumindest im Bereich der Versicherungen und Banken - während Jahrzehnten erhoben, ohne dass dies in Frage gestellt worden wäre. In der Parlamentsdebatte zur Änderung von Art. 22 GwG wurde geltend gemacht, dass die Aufsichtskosten im Bereich der Geldwäscherei aus Gründen der Rechtsgleichheit nicht anders finanziert werden dürften als im Bereich der Banken, Versicherungen und Spielbanken (AB 2003 N 1708 und AB 2003 S 846, Voten von Bundesrat Kaspar Villiger; vgl. AB N 2003

1707, Voten von Felix Walker und Charles Favre; AB S 2003 845, Votum Hans Lauri).

Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass die beaufsichtigten Banken und Versicherungen die Kosten ihrer Aufsichtsinstanzen vollständig zu decken haben. Er wendet jedoch ein, im Fall der Banken und Versicherungen gehe es um eine *direkte* Aufsicht durch ein Kontrollorgan, während im Fall der Geldwäscherei bloss eine *indirekte* Aufsicht durch die Kontrollstelle stattfinde; die direkte Aufsicht der Finanzintermediäre werde dagegen durch die SRO wahrgenommen. Diese Argumentation überzeugt jedoch nicht: Die Parlamentsdebatte hat gezeigt, dass der Gesetzgeber sämtliche Kosten der Kontrollstelle auf die Beaufsichtigten überwälzen wollte (vgl. oben, E. 4.2.2); ob es sich dabei um Kosten für direkte oder indirekte Aufsichtstätigkeiten der Kontrollstelle handelt, ist somit nicht von Bedeutung. Hinzu kommt ein weiteres: Die Geldwäscherei-Kontrollstelle nimmt nicht nur indirekte Aufsichtsfunktionen wahr (im Zusammenhang mit den SRO), sondern auch direkte (im Zusammenhang mit den DUFI). Würde man der Ansicht des Beschwerdeführers folgen, so ergäbe sich konsequenterweise folgende Differenzierung: Im Fall der DUFI müssten sämtliche Kosten der Aufsichtsinstanz überwälzt werden (da die Aufsicht - wie im Fall der Banken - direkt erfolgt), während im Fall der SRO nur die unmittelbaren Aufsichtskosten weiterverrechnet werden dürften (weil die Aufsicht indirekt erfolgt). Eine solche Unterscheidung würde offensichtlich gegen die Rechtsgleichheit verstossen. Sie würde ausserdem dazu führen, dass sich sämtliche DUFI einer SRO anschliessen würden, da sie kaum dazu bereit wären, die für die DUFI entstehenden Mehrkosten zu übernehmen.

- 4.4 Das Parlament hat seinen Willen vor kurzem erneut bekräftigt, und zwar im Zusammenhang mit dem Erlass des Bundesgesetzes vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG; vgl. die Referendumsvorlage gemäss BBl 2007 S. 4625 ff.). Dieses Gesetz, das künftig die gesamte Finanzmarktaufsicht - insbesondere auch in den Bereichen Geldwäscherei, Versicherungen und Banken - regeln wird, enthält eine Bestimmung über die Finanzierung der Kosten der Aufsichtsbehörde (FINMA). Art. 15 Abs. 1 FINMAG sieht vor, dass von den Beaufsichtigten jährlich eine Aufsichtsabgabe erhoben wird für die Kosten der FINMA, die nicht durch Gebühren gedeckt sind. Der Nationalrat lehnte einen Minderheitsantrag, der die überwälzbaren Kosten auf die reinen Aufsichtskosten ohne allgemeine staatliche Tätigkeiten der FINMA reduzieren wollte, mit deutlichem Mehr ab (AB 2007 N 81 ff.), und der Ständerat stimmte dem Beschluss des Nationalrates diskussionslos zu (AB 2007 S 411 f.). Damit kann kein Zweifel bestehen, dass es dem Willen des Gesetzgebers entspricht, die gesamten (nicht durch Gebühren gedeckten) Kosten der Aufsichtsbehörde auf die Beaufsichtigten zu überwälzen.
- 4.5 Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass grundsätzlich sämtliche nicht durch Gebühren gedeckte Kosten der Kontrollstelle von den Be-

aufsichtigten getragen werden müssen. Die vollständige Kostenüberwälzung entspricht dem Willen des Gesetzgebers.

Vor diesem Hintergrund sind im Folgenden zwei weitere Rügen des Beschwerdeführers zu prüfen, nämlich 1. die Aufsichtsabgabe stelle eine Kostenanlastungssteuer dar, die einer verfassungsmässigen Grundlage entbehre (E. 4.6), und 2. die Kosten- und Leistungsrechnung der Kontrollstelle enthalte sachlich nicht gerechtfertigte oder nicht ausgewiesene Kosten (E. 4.7).

4.6 Zu prüfen ist zunächst die Rüge des Beschwerdeführers, die Aufsichtsabgabe stelle eine verfassungswidrige Steuer dar.

4.6.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, die Aufsichtsabgabe könne nicht als Gebühr charakterisiert werden, da sie nicht als Entgelt für einen individuell zurechenbaren Sondervorteil erhoben werde. Vielmehr handle es sich um eine Kostenanlastungssteuer, denn die Aufsichtsabgabe werde für Aufwendungen des Gemeinwesens (zugunsten des schweizerischen Finanzplatzes) geschuldet, welche den Abgabepflichtigen eher anzulasten seien als der Allgemeinheit. Eine Kostenanlastungssteuer müsse gemäss Rechtsprechung und Literatur auf einer verfassungsmässigen Grundlage beruhen. Im Fall der strittigen Aufsichtsabgabe fehle es jedoch an einer entsprechenden Kompetenz in der Bundesverfassung. Art. 22 GwG sei aufgrund von Art. 127 BV und Art. 164 BV verfassungswidrig, soweit diese Bestimmung die Erhebung der Aufsichtsabgabe vorsehe und deren Regelung an den Bundesrat delegiere.

Die Kontrollstelle wendet ein, bei der Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe handle es sich nicht um eine Kostenanlastungssteuer, sondern um eine eigenständige Abgabekategorie, die rechtlich wie eine Kausalabgabe zu behandeln sei. Mit der Aufsichtsabgabe würden Tätigkeiten der Kontrollstelle finanziert, die den einzelnen Beaufsichtigten zwar nicht individuell zugute kämen, aber dem Kreis der Abgabepflichtigen als Gruppe. So würden z.B. alle Beaufsichtigten davon profitieren, wenn illegal tätige Konkurrenten vom Markt genommen würden oder wenn die Anerkennung des Systems der Selbstregulierung auf internationaler Ebene gestärkt werde. Es bestehe ein so enger Zusammenhang zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Verwendungszweck der Abgabe, dass von einer Kongruenz im Sinne einer qualifizierten Gruppenäquivalenz gesprochen werden könne. Die Abgabe dürfe in solchen Fällen - gleich wie in Fällen von Individualäquivalenz - auf formellgesetzlicher Stufe statuiert werden. Es sei somit zulässig gewesen, die Aufsichtsabgabe im Gesetz ohne verfassungsrechtliche Grundlage - sondern gestützt auf die Sachkompetenz des Bundes im Bereich der Geldwäscherei einzuführen.

4.6.2 Die herrschende Lehre geht davon aus, dass eine Abgabe als Steuer zu qualifizieren ist bzw. einer verfassungsmässigen Grundlage bedarf, wenn

keine Individualäquivalenz besteht (vgl. XAVIER OBERSON / MICHEL HOTTELIER, La taxe de surveillance perçue auprès des organismes d'autorégulation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent: nature juridique et constitutionnalité, AJP 2007, S. 51 ff., S. 53 f.). Allerdings ist die Abgrenzung zwischen einer Kostenanlastungssteuer und einer Kausalabgabe im Einzelfall nicht immer eindeutig. Das Bundesgericht stuft nicht jede Abgabe, der kein individueller Sondernutzen der Abgabepflichtigen gegenübersteht, als Steuer ein. Das Bundesgericht hat z.B. in einem kürzlich ergangenen Entscheid eine Abgabe, die nicht ein Entgelt für individuell zurechenbare Gegenleistungen darstellte, als mit einer [Kostenanlastungssteuer] vergleichbare Sonderabgabe qualifiziert (Urteil des Bundesgerichts vom 22. März 2006, 2A.62/2005 E. 4.2). - Auf welche Weise die strittige Frage zu beantworten ist, kann aber im vorliegenden Fall offen bleiben. Wie das Bundesverwaltungsgericht bereits ausgeführt hat, entsprechen die von der Kontrollstelle geltend gemachten Aufsichtskosten dem Willen des Gesetzgebers bzw. dem Sinn und Zweck von Art. 22 GwG (vgl. oben, E. 4.5). Da Bundesgesetze für alle rechtsanwendenden Behörden massgebend sind (Art. 190 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101] in der seit 1. Januar 2007 geltenden Fassung), kann offen gelassen werden, ob es sich bei Art. 22 GwG um eine verfassungswidrige Bestimmung handelt (vgl. BGE 128 II 247 E. 4.2). Damit erübrigen sich auch die Qualifikation der Aufsichtsabgabe sowie Ausführungen zur Thematik der Individual- und Gruppenäquivalenz. Schliesslich kann auch dahin gestellt bleiben, ob und in welchem Ausmass die Tätigkeiten der Kontrollstelle in den Bereichen Marktaufsicht, Internationale Zusammenarbeit und Gesetzgebung für die Beaufsichtigten einen spezifischen Nutzen (Sondervorteil) bewirken.

Somit erwiese sich die Rüge des Beschwerdeführers aufgrund von Art. 190 BV selbst dann als unbeachtlich, wenn man davon ausgehen würde, dass die Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe als verfassungsrechtlich unzulässige Kostenanlastungssteuer zu qualifizieren wäre - was aber nach dem Gesagten nicht leichthin anzunehmen ist. Aus diesem Grund braucht auch nicht näher auf das wiederholte Vorbringen des Beschwerdeführers eingegangen zu werden, die Kontrollstelle müsse in ihrer Kostenrechnung eine genaue Unterscheidung zwischen überwälzbaren und nicht überwälzbaren Kosten vornehmen (vgl. etwa Rz. 33 und Rz. 49 der Replik vom 23. Mai 2007). Eine solche Differenzierung erweist sich als unnötig, da feststeht, dass der Gesetzgeber sämtliche nicht durch Gebühren gedeckte Kosten auf die Beaufsichtigten überwälzen wollte. Soweit die genannten Vorbringen des Beschwerdeführers als Beweisanträge aufzufassen sind, ist ihnen folglich nicht stattzugegeben.

- 4.7 Der Beschwerdeführer macht freilich geltend, die Kosten- und Leistungsrechnung enthalte darüber hinaus teils nicht ausgewiesene, teils sachlich nicht gerechtfertigte Elemente. Der Grundsatz, dass sämtliche Kosten der Kontrollstelle auf die Beaufsichtigten zu überwälzen seien, berge ein Miss-

brauchspotenzial: Die Verwaltung könnte beliebige Tätigkeiten durch die Kontrollstelle ausführen lassen und die entsprechenden Kosten so auf die Beaufsichtigten auslagern.

Aufgrund dieser Rüge hat das Bundesverwaltungsgericht zu prüfen, ob die Kosten- und Leistungsrechnung der Kontrollstelle sachfremde Positionen aufweist, d.h. Kosten, die nicht in einem Zusammenhang stehen mit dem Tätigkeitsfeld, das der Gesetzgeber der Kontrollstelle zugewiesen hat. Dabei kann es jedoch nicht Aufgabe des Gerichts sein, jede einzelne Rechnungsposition der Fachbehörde zu verifizieren. Vielmehr ist eine blossе Plausibilitätsprüfung vorzunehmen, die sich auf jene Punkte beschränkt, die vom Beschwerdeführer gerügt werden.

4.7.1 Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, die Kosten für Marktaufsicht (Fr. 576'000.-), Internationale Zusammenarbeit (Fr. 202'000.-), Gesetzgebung (Fr. 51'000.-) Leitung und Stab (Fr. 719'000.-) sowie Administration (Fr. 271'000.-) hätten nicht mittels Aufsichtsabgabe finanziert werden dürfen, ist auf das vorstehend Gesagte hinzuweisen. Aus dem Parlamentsprotokoll geht wie erwähnt hervor, dass der Gesetzgeber die Kosten der Kontrollstelle u.a. in den Bereichen Infrastruktur, Personal, Bürogebäude, Konferenzbesuche im Ausland, Bearbeitung von Auslegungsfragen, Marktaufsicht sowie allgemeine staatliche Tätigkeiten durch die Beaufsichtigten finanzieren wollte (vgl. oben, E. 4.2.2). Grundsätzlich wird denn auch von keiner Seite bestritten, dass die in Frage stehenden Kosten im Zusammenhang mit Tätigkeiten anfallen, die die Kontrollstelle zur Wahrnehmung ihres gesetzlichen Auftrages zu erfüllen hat. Die Kostenüberwälzung in den Bereichen Internationale Zusammenarbeit, Marktaufsicht, Gesetzgebung, Leitung / Stab sowie Administration ist deshalb nicht zu beanstanden.

4.7.2 Der Beschwerdeführer macht ausserdem geltend, es sei ungewiss, ob die in der Kosten- und Leistungsrechnung enthaltenen Debitorenverluste (Fr. 76'000.-) tatsächlich im Jahr 2005 angefallen seien; sie könnten auch im Jahr 2004 entstanden sein, denn damals seien in der Staatsrechnung überhaupt keine Debitorenverluste ausgewiesen worden. Die Kontrollstelle gibt an, im Jahr 2004 seien Debitorenverluste in der Höhe von Fr. 19'000.- und im Jahr 2005 in der Höhe von Fr. 76'000.- angefallen. In der Staatsrechnung 2004 seien die Debitorenverluste allerdings nicht separat ausgewiesen worden, da sie damals noch nicht an die Beaufsichtigten weiterverrechnet worden seien. Vielmehr seien die Debitorenverluste des Jahres 2004 in der allgemeinen Position uneinbringliche Forderungen enthalten gewesen, die gemäss der Staatsrechnung Fr. 355'573'558.- betragen hätten.

Gemäss Art. 22 Abs. 2 GwG deckt die Aufsichtsabgabe die Aufsichtskosten, soweit sie nicht aus dem Ertrag der Gebühren gedeckt sind. Debitorenverluste sind Kosten, die aufgrund von Ausfällen im Zusammenhang mit der Gebührenerhebung entstehen. Sie fallen ohne weiteres unter den

Begriff der Aufsichtskosten i.S.v. Art. 22 Abs. 2 GwG und müssen somit mittels der Aufsichtsabgabe finanziert werden. Im Übrigen erscheinen die Angaben der Kontrollstelle als nachvollziehbar. Bei den Debitorenverlusten handelt es sich um effektiv angefallene Kosten der Kontrollstelle, die in einem sachlichen Zusammenhang zur Tätigkeit der Kontrollstelle stehen und die gemäss dem Willen des Gesetzgebers auf die Beaufsichtigten überwältzt werden müssen. Gegen den Verdacht einer willkürlichen Kostenüberwälzung spricht auch die Stellungnahme der Rechnungsprüferin BDO Visura vom 2. Juni 2006, wonach die Kosten- und Leistungsrechnung der Kontrollstelle funktionstüchtig und zweckmässig sei, und dass die Aufsichtsabgabe auf dieser Grundlage gesetzeskonform und nachvollziehbar erhoben werden könne. Zu berücksichtigen ist ausserdem, dass das Parlament die Staatsrechnung des Jahres 2005 genehmigt hat.

- 4.7.3 Schliesslich rügt der Beschwerdeführer, die in den allgemeinen Aufwandskosten enthaltenen Revisionskosten (Fr. 158'000.-) hätten nicht auf die Beaufsichtigten überwältzt werden dürfen, da es sich um Kosten für interne Revisionen der Kontrollstelle gehandelt habe (vgl. Replik Rz. 43). - Die Kontrollstelle gibt an, beim Betrag von Fr. 158'000.- für Revisionen handle es sich um Kosten, die weder den DUF1 noch den SRO direkt zugeordnet werden könnten und deshalb im Rahmen des Allgemeinen Aufwandes auf die Beaufsichtigten überwältzt werden müssten.

Die Darstellung der Vorinstanz, wonach der Kontrollstelle im Zusammenhang mit Revisionen Kosten in der Höhe von Fr. 158'000.- entstanden sind, die sich weder der Gruppe der SRO noch jener der DUF1 zuordnen lassen, ist nachvollziehbar. Was der Beschwerdeführer dagegen vorbringt, erweist sich als wenig substantiiert und vermag nicht zu überzeugen. Somit ist nicht weiter zu beanstanden, dass die Revisionskosten - als Teil des allgemeinen Aufwandes - teilweise den SRO zugeordnet wurden.

- 4.7.4 Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Kosten, die die Kontrollstelle den SRO und DUF1 im Jahr 2005 mittels Aufsichtsabgabe überwältzt hat, dem Willen des Gesetzgebers entsprechen. Es ist nach dem Gesagten davon auszugehen, dass sämtliche Kosten der Kontrollstelle im Rahmen von Tätigkeiten angefallen sind, die zur Umsetzung des gesetzlichen Auftrags erforderlich waren. Es ergeben sich keine Hinweise darauf, dass die für das Jahr 2005 ausgewiesene Kosten- und Leistungsrechnung der Kontrollstelle sachfremde Elemente enthält. Auch die Tatsache, dass die im Jahr 2005 mittels Aufsichtsabgabe zu finanzierenden Kosten deutlich geringer ausfielen als vom Parlament erwartet (2.7 Mio. Fr. statt 3.8 Mio. Fr.), spricht gegen den Verdacht, dass die Verwaltung auf willkürliche oder missbräuchliche Art Kosten auszulagern versuchte.

- 4.8 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Überwälzung der Kosten der Kontrollstelle auf die Beaufsichtigten, soweit sie vom Beschwerdeführer gerügt

wurde, nicht zu beanstanden ist.

5. Zu prüfen bleibt die Rechtmässigkeit der ausführenden Verordnung des Bundesrates, ferner der Kosten- und Leistungsrechnung der Kontrollstelle für das Jahr 2005 sowie der an den Beschwerdeführer ergangenen Kostenverfügung vom 7. September 2006. Im Folgenden soll zunächst untersucht werden, ob Art. 22 GwG eine genügende gesetzliche Grundlage darstellt für die Verordnung über die Aufsichtsabgabe und die Gebühren der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (Gebührenverordnung Kontrollstelle, GebV Kst; SR 955.033.2) (E. 5.1). Sodann wird geprüft, ob die Verordnungsbestimmungen, die die überwälzbaren Kosten regeln, gesetzeskonform ausgestaltet sind (E. 5.2). Ferner ist der Frage nachzugehen, ob die Kostenverteilung zwischen den SRO und den DUFI auf rechtskonforme Weise erfolgt ist (E. 5.3). Zu untersuchen ist ausserdem, ob der Bruttoertrag korrekt bestimmt wurde (E. 5.4). Schliesslich soll geprüft werden, ob sich die in der Verordnung vorgesehene Aufteilung der Aufsichtsabgabe in eine Grund- und eine Zusatzabgabe auf eine hinreichende Rechtsgrundlage stützt, und ob die Erhebung der fixen Grundabgabe zu einer rechtsungleichen Behandlung der Beaufsichtigten führt (E. 5.5).
  - 5.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, Art. 22 GwG stelle keine genügende gesetzliche Grundlage für die Verordnung des Bundesrats dar; die Regelung über die Erhebung der Aufsichtsabgabe verletze den Grundsatz der Gewaltentrennung.
    - 5.1.1 Eine öffentliche Abgabe darf aufgrund von Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV nur erhoben werden, wenn zumindest der Kreis der Abgabepflichtigen sowie der Gegenstand und die Bemessung der Abgabe in einem formellen Gesetz umschrieben sind (vgl. auch Art. 127 Abs. 1 BV; BGE 132 I 157 E. 2.2; BGE 132 II 371 E. 2.1; BGE 131 II 735 E. 3.2). Die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage sind je nach der Natur der Abgabe zu differenzieren; so sind etwa die Anforderungen für Kausalabgaben in gewissen Fällen gelockert. Das Legalitätsprinzip darf weder seines Gehalts entleert noch in einer Weise überspannt werden, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät (BGE 128 II 247 E. 3.1).

Aus Art. 22 Abs. 1 GwG wird ersichtlich, dass der Kreis der Abgabepflichtigen aus den SRO und DUFI besteht. Gegenstand der Abgabe sind die Aufsichtskosten, die der Kontrollstelle im Vorjahr entstanden sind und die nicht durch den Gebührenertrag gedeckt sind (Art. 22 Abs. 2 GwG). Als Bemessungskriterien gelten für die SRO der Bruttoertrag sowie die Anzahl Mitglieder (Art. 22 Abs. 3 GwG). Weitere Einzelheiten, etwa die anrechenbaren Aufsichtskosten oder die Verteilung der Abgabe zwischen SRO und DUFI, hat der Gesetzgeber an den Bundesrat delegiert (Art. 22 Abs. 4 GwG). Die Regelung der Aufsichtsabgabe in Art. 22 GwG erlaubt den ein-

zelenen SRO, die zu bezahlende Aufsichtsabgabe mit einer gewissen Genauigkeit zu berechnen: Zum einen werden in Art. 22 Abs. 3 GwG die Berechnungskriterien genannt (Anzahl Finanzintermediäre und Bruttoertrag). Zum anderen sind die ungefähren jährlichen Kosten der Kontrollstelle bekannt; im Parlament wurden die Kosten sogar überschätzt (vgl. oben, E. 4.7.4), so dass die SRO an sich höhere Aufsichtsabgaben hätten erwarten müssen. Die SRO können die Aufsichtsabgabe aufgrund von Art. 22 GwG zwar nicht präzise berechnen (vgl. OBERSON/HOTTELIER, a.a.O., S. 58); doch der Gesetzgeber hätte keine Bestimmung erlassen können, mit der die (naturgemäss nicht exakt vorhersehbaren) Jahreskosten der Kontrollstelle genauer hätten berechnet werden können. Aus diesem Grund werden auch im Bereich des Banken-, Versicherungs- und Spielbankenrechts bloss die Vorjahreskosten der Aufsichtsinstanz (abzüglich der Gebühreneinnahmen) als Bemessungsgrundlage genannt (vgl. Art. 23<sup>octies</sup> Abs. 4 BankG, Art. 50 Abs. 2 VAG und Art. 53 Abs. 2 SBG). Insgesamt bewirkt Art. 22 GwG für die SRO eine genügend genaue Einschätzbarkeit der Aufsichtsabgabe, so dass die Rechtssicherheit der Beaufsichtigten gewahrt bleibt. Der Ermessensspielraum, den der Gesetzgeber der Verwaltung in Art. 22 GwG eingeräumt hat, erweist sich somit als hinreichend eng und es besteht eine genügende gesetzliche Grundlage für die Erhebung der Aufsichtsabgabe.

- 5.1.2 Dieser Schluss rechtfertigt sich umso mehr, als das Bundesgericht auch schon eine sehr viel allgemeiner gehaltene Gesetzesnorm (Art. 4 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes [AS 1975 66], aufgehoben am 1. Januar 2005 [AS 2004 1639]) als genügende Grundlage für den Erlass von bundesrätlichen Gebührenverordnungen erachtete. Gemäss der genannten Gesetzesbestimmung konnte der Bundesrat Vorschriften aufstellen über die Erhebung von angemessenen Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen der Bundesverwaltung. Auf dieser Basis durfte der Bundesrat sowohl die Verordnung vom 25. Februar 1998 über die Erhebung von - zum Teil namhaften - Gebühren im Kartellgesetz (KG-Gebührenverordnung, SR 251.2) erlassen (BGE 128 II 247 E. 5) als auch die Verordnung vom 30. Januar 1985 über die Gebühren der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz (AS 1985 294; aufgehoben am 1. März 2004 [AS 2004 820]) (Bundesgerichtsurteil vom 21.10.1996 i.S. R., 2A. 75/1996 E. 4c; bestätigt in Bundesgerichtsurteil vom 14.8.2000 i.S. G. und W.-M., 2A.212/2000 E. 2b). Das Bundesgericht erwog, die gesetzliche Delegationsnorm sei zwar sehr unbestimmt, was die Bemessungsgrundlage bzw. die Höhe der Gebühren betreffe ( angemessene Gebühr ); doch der bundesgesetzlich vorgegebene, weite Delegationsrahmen sei für das Bundesgericht verbindlich (BGE 128 II 247 E. 5). Die Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe gemäss Art. 22 GwG ist zwar nicht als Gebühr zu qualifizieren, so dass das Legalitätsprinzip strengerer Anforderungen unterliegt als in den soeben genannten Fällen (vgl. BGE 128 II 247 E. 3.1). Diese erachtet das Bundesverwaltungsgericht indessen, wie in E. 5.1.1 dargetan, vorliegend als erfüllt. Es kann demnach mit einer gewissen Berechtigung argumentiert

werden, Art. 22 GwG stelle eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Regelung der Aufsichtsabgabe in der GebV Kst dar, wenn im Zusammenhang mit der Erhebung von Gebühren bereits eine derart allgemeine Gesetzesbestimmung den Anforderungen des Legalitätsprinzips genügt.

5.1.3 Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass die bundesrätliche Verordnung grundsätzlich auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht. Das Ermessen, das der Gesetzgeber der Exekutive eingeräumt hat, ist für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich; das Gericht darf nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen. Wenn im Folgenden einzelne Verordnungsbestimmungen untersucht werden, so ist die Prüfung auf die Frage zu beschränken, ob diese Bestimmungen den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengen oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig sind (vgl. BGE 128 II 247 E. 3.3).

5.2 Der Beschwerdeführer rügt, die Verordnungsbestimmungen über die anrechenbaren Aufsichtskosten (insbesondere Art. 1 Abs. 3 und Art. 4 GebV Kst) seien nicht gesetzeskonform. Zur Begründung macht er auch in diesem Zusammenhang geltend, von den Aufwendungen in den Bereichen Marktaufsicht, Internationales und Gesetzgebung profitiere die ganze Schweiz, so dass diese Kosten nicht den Beaufsichtigten angelastet werden dürften.

Gemäss der Gebührenverordnung setzt sich die Aufsichtsabgabe zusammen aus Kosten, die aufgrund der Aufsicht über die Selbstregulierungsorganisationen (SRO) und die direkt unterstellten Finanzintermediäre (DUFI) entstehen (die aber nicht individuell zurechenbar sind bzw. durch Gebühren finanziert werden können) sowie einem Anteil am allgemeinen Aufwand (vgl. Art. 1 Abs. 3 GebV Kst). Der allgemeine Aufwand betrifft Kosten, die den SRO und den DUFI *gemeinsam* zugerechnet werden können (ohne dass eine Zuordnung zur Gruppe der SRO oder zur Gruppe der DUFI möglich ist); es geht insbesondere um Kosten für Marktaufsichtstätigkeit, für die Vorbereitung der Rechtsetzung und für die Internationale Zusammenarbeit (Art. 4 GebV Kst).

Mit diesen Bestimmungen hat der Bundesrat das Ermessen, das ihm vom Gesetzgeber eingeräumt wurde, nicht überschritten. Vielmehr entspricht es - wie bereits ausgeführt - dem Willen des Gesetzgebers, auch die Kosten für den allgemeinen Aufwand auf die Beaufsichtigten zu überwälzen (vgl. oben, E. 4.7.1). Damit erübrigt sich auch die Überprüfung einer allfälligen Verfassungswidrigkeit von Art. 1 Abs. 3 und Art. 4 GebV Kst: Diese Verordnungsbestimmungen setzen lediglich den Willen des Gesetzgebers um, der laut Art. 190 BV massgebend ist (vgl. BGE 107 Ib 243 E. 4 sowie oben, E. 4.6.2). Die Rüge des Beschwerdeführers erweist sich somit als unbegründet.

- 5.3 Der Beschwerdeführer macht geltend, die (in E. 4.7.2 erwähnten) Debitorenverluste hätten - soweit sie im Jahr 2005 überhaupt entstanden seien - jedenfalls nicht den SRO zugerechnet werden dürfen. Dies, weil im Jahr 2005 im Rahmen der SRO-Aufsicht keine derartigen Verluste angefallen seien. Die Rüge des Beschwerdeführers betrifft die in der Verordnung statuierte Verteilung der Kosten zwischen der Gruppe der SRO und jener der DUFI.
- 5.3.1 Laut Angaben der Kontrollstelle betragen die Debitorenverluste im Jahr 2005 Fr. 76'000.-; sie wurden zu Fr. 53'000.- dem Allgemeinen Aufwand und zu Fr. 23'000.- den DUFI zugerechnet. Gemäss der Verordnung werden die Kosten für den allgemeinen Aufwand zunächst zu 25% den DUFI angelastet; die restlichen 75% werden im Verhältnis der Anzahl SRO zur Kontrollstelle auf die Gruppe der SRO und die Gruppe der DUFI aufgeteilt (Art. 5 GebV Kst). Unter den heutigen Voraussetzungen (11 anerkannte SRO) werden somit 68.75% (11/12 von 75%) der allgemeinen Aufwandkosten den SRO (und 31.25% den DUFI) zugewiesen (vgl. Erläuterungen zur Verordnung über die Aufsichtsabgabe und die Gebühren der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei [[http://www.gwg.admin.ch/d/aktuell/pdf/Erlaeuterungen\\_d.pdf](http://www.gwg.admin.ch/d/aktuell/pdf/Erlaeuterungen_d.pdf); Stand: 1.März 2005], S. 29 f.). Die SRO hatten demnach 68.75% der Debitorenverluste zu bezahlen, die dem Kostenträger Allgemeiner Aufwand zugewiesen worden waren, was einen Betrag in der Höhe von Fr. 36'400.- bedeutet.
- 5.3.2 Gemäss den Angaben der Kontrollstelle fielen sämtliche Debitorenverluste, die dem Kostenträger Allgemeiner Aufwand zugewiesen wurden, im Zusammenhang mit der *Marktaufsicht* an. Wie bereits ausgeführt wurde, handelt es sich bei der Marktaufsicht um einen Bereich, in dem die Kosten der Kontrollstelle auf die Beaufsichtigten zu überwälzen sind (vgl. oben, E. 4.7.1). Dies muss auch für die im Rahmen der Marktaufsicht entstandenen Debitorenverluste gelten. Im Übrigen erhalten die DUFI durch die Marktaufsicht ebensowenig einen direkten Nutzen wie die SRO; es wäre daher stossend gewesen, die fraglichen Debitorenverluste vollumfänglich den DUFI anzulasten.
- Die Überwälzung der Debitorenverluste auf die Beaufsichtigten ist somit nicht zu beanstanden.
- 5.4 Der Beschwerdeführer macht Unstimmigkeiten bei der Berechnung des Bruttoertrags geltend; dies habe sich negativ auf die Höhe der Aufsichtsabgabe seiner SRO ausgewirkt.
- 5.4.1 Der Bruttoertrag stellt eines der beiden im Gesetz genannten Kriterien zur Bemessung der Aufsichtsabgabe dar (Art. 22 Abs. 3 GwG). Gemäss Art. 10 Abs. 1 GebV Kst wird der Bruttoertrag bei den SRO folgendermassen berechnet: Die Einnahmen aus Leistungen und Lieferungen nach

Art. 663 OR werden addiert, und von dieser Summe werden unter bestimmten Umständen die Erträge aus Schulungen sowie aus Revisionen subtrahiert. Im vorliegenden Fall hatte die Kontrollstelle die Angaben des Beschwerdeführers zum Bruttoertrag übernommen und für das Jahr 2005 mit einem Betrag von Fr. (...) gerechnet.

5.4.2 Der Beschwerdeführer macht geltend, der Bruttoertrag seiner SRO müsste neu berechnet werden, falls das Gericht zur Auffassung gelangen sollte, dass die Mitgliederbeiträge der SRO abgezogen werden könnten. Aus Gründen der Rechtsgleichheit müssten in diesem Fall die Jahresgebühren der Finanzintermediäre des Beschwerdeführers (Fr. ...) vom Bruttoertrag subtrahiert werden. Die Jahresgebühren seien lediglich ein Beitrag an die Kosten der Aufsichtstätigkeit seiner SRO. Die Kontrollstelle wendet ein, dass die SRO des Beschwerdeführers mit den Jahresbeiträgen massgeblich die Verwaltung der Organisation finanziere. Die Verwaltungstätigkeit der SRO komme den Mitgliedern zugute und stelle deshalb eine Leistung dar, die in den Bruttoertrag einzurechnen sei.

5.4.3 Der Verordnungsgeber ging beim Erlass von Art. 10 GebV Kst von zwei Eckpunkten aus: 1. Der Bruttoertrag soll jene Einnahmen enthalten, die sich aus Leistungen und Lieferungen der SRO gegenüber ihren Mitgliedern ergeben; 2. im Bereich von Schulungen und Revisionen sollen Abzüge zugelassen werden, um Verzerrungen bei der Verteilung der Kosten zwischen den SRO zu verhindern; jene SRO, die z.B. ihre Schulung auslagern, sollen nicht tiefer belastet werden als jene, die selber Schulungstätigkeiten anbieten und deshalb einen höheren Bruttoertrag aufweisen (vgl. Erläuterungen zur Verordnung, S. 30 f.).

Die Kontrollstelle ging zu Recht davon aus, dass der Bruttoertrag einer SRO auch die Jahresgebühren der ihr angeschlossenen Finanzintermediäre umfasst. Zum einen fallen die Jahresgebühren nicht unter die in Art. 10 GebV Kst genannten abziehbaren (Schulungs- und Revisions-)Kosten. Zum anderen ist von Bedeutung, dass die SRO des Beschwerdeführers ihre Dienstleistungen gegenüber den Finanzintermediären kaum aufrecht erhalten könnte, wenn keine Jahresgebühren zu bezahlen wären. Folglich handelt es sich bei den Jahresgebühren um Erlöse aus Leistungen i.S.v. Art. 10 Abs. 1 GebV Kst bzw. Art. 663 Abs. 2 OR. Die Berechnung des Bruttoertrags des Beschwerdeführers ist somit nicht zu beanstanden.

5.5 Der Beschwerdeführer macht schliesslich geltend, die Verordnungsregelung über die Aufsichtsabgabe sei insofern nicht rechtskonform, als ein Teil der Aufsichtsabgabe aus einer *Grundabgabe* bestehe. Diese werde pauschal erhoben und folge den in Art. 22 Abs. 3 GwG aufgestellten Bemessungskriterien nicht. Hierfür fehle es demnach an einer hinreichenden Rechtsgrundlage. Zudem bewirke die fixe Grundabgabe eine Verletzung der Rechtsgleichheit, weil die kleineren SRO dadurch stärker belastet würden als die grösseren SRO.

- 5.5.1 Das Geldwäschereigesetz kennt keine Unterteilung der Aufsichtsabgabe in eine Grund- und eine Zusatzabgabe. Vielmehr nennt das Gesetz lediglich die Kriterien zur Bemessung der Aufsichtsabgabe, delegiert aber die Regelung der Einzelheiten an den Bundesrat (Art. 22 Abs. 3 und 4 GwG). Im Parlament wurde nicht über eine Aufteilung der Aufsichtsabgabe in eine Grund- und eine Zusatzabgabe diskutiert. Dass das Gesetzesrecht künftig die Möglichkeit vorsehen wird, die Aufsichtsabgabe in eine fixe Grundabgabe und eine variable Zusatzabgabe aufzuteilen (Art. 15 Abs. 3 FINMAG [zit. in E. 4.4]), ist im vorliegenden Fall nicht relevant.
- 5.5.2 Gemäss der Verordnung wird die Aufsichtsabgabe unterteilt in eine Grund- und eine Zusatzabgabe (Art. 1 Abs. 2 GebV Kst), wobei für die DUFI und die SRO separate Bestimmungen bestehen (Art. 8 ff. bzw. Art. 13 ff. der Verordnung). Die von den SRO zu deckenden Kosten werden zu 25% durch eine Grundabgabe gedeckt, die gleichmässig auf alle SRO zu verteilen ist (Art. 7 GebV Kst). Im Jahr 2005 beliefen sich die von den SRO zu tragenden Aufsichtskosten auf Fr. 1'805'692.-, wovon ein Viertel (Fr. 451'432.-) durch die Grundabgabe zu decken war. Damit ergab sich für jede der 11 SRO eine Grundabgabe von Fr. 41'038.-. Die restlichen drei Viertel der Aufsichtskosten (im vorliegenden Fall Fr. 1'354'269.-) werden mittels einer variablen Zusatzabgabe finanziert, die von der Anzahl Finanzintermediäre und dem Bruttoertrag der SRO abhängig ist (Art. 8 GebV Kst). Aufgrund der in Art. 11 GebV Kst festgesetzten Formel betrug die Zusatzabgabe im Fall des Beschwerdeführers Fr. (...). [Berechnungsweise:  $\{(\dots / 6024 * 0.75) + (\dots / 9'588'879 * 0.25)\} * \text{Fr. } 1'354'269.-$ ] Während die Zusatzabgabe die in Art. 22 Abs. 3 GwG genannten Bemessungskriterien (Anzahl Finanzintermediäre und Bruttoertrag) berücksichtigt, ist dies bei der pauschalen Grundabgabe nicht der Fall.
- 5.5.3 Die Erhebung der Grundabgabe hat im Fall der SRO des Beschwerdeführers folgende Auswirkungen: Die Aufsichtsabgabe beläuft sich auf Fr. (...), wovon (...)% (Fr. 41'038.-) auf die fixe Grundabgabe entfallen und (...)% (Fr. ...) auf die variable Zusatzabgabe. Die Aufsichtsabgabe des Beschwerdeführers (Fr. ...) beträgt (...)% der Aufsichtsabgaben sämtlicher SRO (Fr. 1'805'692.-). Würde die Grundabgabe entfallen bzw. würde die gesamte Abgabe nach der Formel für die Zusatzabgabe (Art. 11 GebV Kst) berechnet, so hätte der Beschwerdeführer - vorbehältlich allfälliger Änderungen der Referenzbeträge (vgl. hinten, E. 6.4) - nur Fr. (...) [Berechnungsweise:  $\{(\dots / 6024 * 0.75) + (\dots / 9'588'879 * 0.25)\} * \text{Fr. } 1'805'692.-$ ] bzw. (...)% der gesamten Aufsichtsabgaben zu bezahlen. Die Aufsichtsabgabe des Beschwerdeführers würde in diesem Fall bloss (...)% der heutigen Aufsichtsabgabe betragen.

Zieht man alle 11 anerkannten SRO in die Betrachtungen ein, so kann ferner Folgendes festgestellt werden: Bei jener SRO, die den höchsten Bruttoertrag (...) aufweist, macht die Grundabgabe nur 10% der Aufsichtsabga-

be aus, während der Anteil im Fall der kleinsten SRO 82% beträgt. Die kleinste SRO bezahlt 2.8% sämtlicher Aufsichtsabgaben; würde man die Grundabgabe weglassen und nur die Zusatzabgabe berücksichtigen, so betrüge der Anteil lediglich 0.6%. Bei der grössten SRO verhält es sich gerade umgekehrt: Sie bezahlt heute nur 22% der Aufsichtsabgaben; ohne Grundabgabe würde der Anteil 27% ausmachen. Aufgrund der Grundabgabe ergeben sich überdies Diskrepanzen bei der durchschnittlichen Aufsichtsabgabe pro Finanzintermediär: Während die Finanzintermediäre, die der SRO des Beschwerdeführers angeschlossen sind, eine Aufsichtsabgabe von durchschnittlich Fr. 1'264.- schulden, sind es bei der grössten SRO nur Fr. 240.-; betrachtet man alle 6024 Finanzintermediäre, die einer SRO angeschlossen sind, so beträgt die Aufsichtsabgabe durchschnittlich Fr. 300.-.

Die Grundabgabe führt somit zu stärkeren finanziellen Belastungen der kleineren SRO (zu denen auch der Beschwerdeführer gehört) gegenüber den grösseren SRO. Im Folgenden stellt sich die Frage, ob der Verordnungsgeber mit dieser Regelung das im Gesetz eingeräumte Ermessen überschritten hat.

- 5.5.4 Der Verordnungsgeber begründet die Erhebung der fixen Grundabgabe folgendermassen: Die Grundabgabe trage dem Umstand Rechnung, dass ein bestimmter Aufsichtsaufwand der Kontrollstelle unabhängig von der Grösse der SRO bzw. des DUFI entstehe. Zugleich komme ein bestimmter Teil der Aufsichtstätigkeit allen Beaufsichtigten unabhängig von ihrer Grösse gleichermassen zugute. Demgegenüber berücksichtige die Zusatzabgabe die Grösse der SRO bzw. des DUFI, was sich damit rechtfertige, dass von einem Teil der Tätigkeiten der Kontrollstelle die grösseren Beaufsichtigten mehr profitierten als die kleineren (Erläuterungen zur Verordnung, S. 22). Die Kontrollstelle ergänzt, die Aufteilung in eine pauschale Grund- und in eine variable Zusatzabgabe sei eine typische Vorgehensweise bei der Bemessung von kostendeckenden und verursachergerechten Kausalabgaben.

Es wird nachfolgend zu prüfen sein, ob diese Argumente der Verwaltung eine genügende sachliche Begründung darstellen, um die ungleiche Belastung von grösseren und kleineren SRO zu rechtfertigen. Zu diesem Zweck soll die Regelung der Aufsichtsabgabe der SRO mit jener der DUFI sowie jener in anderen Rechtsgebieten verglichen werden (E. 5.5.5 und 5.5.6), und es sollen Analogien zur Rechtsprechung des Bundesgerichts im Bereich von Abwasser- und Kehrrechtgebühren gezogen werden (E. 5.5.7).

- 5.5.5 Bei der Aufsichtsabgabe der DUFI hat der Verordnungsgeber eine etwas andere Lösung gewählt als bei den SRO. Zwar wird auch hier eine Grundabgabe und eine Zusatzabgabe erhoben (vgl. Art. 13 und Art. 15 GebV Kst). Die Grundabgabe der DUFI wird jedoch nicht gleichmässig auf die Beaufsichtigten verteilt, sondern hängt von der Höhe des Bruttoertrags der

Finanzintermediäre ab. Gemäss Art. 13 GebV Kst bestehen bei der Grundabgabe der DUFI folgende vier Kategorien: 1. Fr. 500.- (Bruttoertrag bis Fr. 20'000.-), 2. Fr. 1'000.- (Bruttoertrag von Fr. 20'000.- bis Fr. 500'000.-), 3. Fr. 2'500.- (Bruttoertrag von Fr. 500'001.- bis 5 Mio. Fr.) und 4. Fr. 5'000.- (Bruttoertrag über 5 Mio. Fr.). Der Verordnungsgeber begründete die Kategorienbildung bei der Grundabgabe der DUFI im Wesentlichen damit, dass dadurch die Berechnung der Abgabe vereinfacht werde, und dass die DUFI eine heterogene Gruppe in Bezug auf ihre Grösse und finanzintermediäre Tätigkeit darstellten (Erläuterungen zur Verordnung, S. 24).

Der Verordnungsgeber rechtfertigt demnach die differenziertere Grundabgabe der DUFI damit, dass die Gruppe der DUFI heterogener ist als jene der SRO. Die Spannweite des Bruttoertrags ist bei den DUFI tatsächlich grösser als bei den SRO: Während die kleinsten DUFI weniger als Fr. 20'000.- und die grössten mehr als 5 Mio. Fr. Bruttoertrag aufweisen, lagen die Bruttoerträge bei den SRO zwischen Fr. (...) und Fr. (...). Zieht man allerdings in Betracht, dass der Bruttoertrag der grössten SRO fast 12mal höher ist als jener der kleinsten SRO und dass die Anzahl der Mitglieder zwischen 1 und 1680 schwankt, kann auch bei den SRO nicht von einer homogenen Gruppe gesprochen werden.

- 5.5.6 In anderen Rechtsgebieten, die eine Aufsichtsabgabe kennen (Banken-, Versicherungs- und Spielbankenrecht), ergibt sich bezüglich der Kostenverteilung folgendes Bild: Einzig das Bankenrecht unterscheidet zwischen einer Grund- und einer Zusatzabgabe, wobei diese Differenzierung nicht auf Verordnungsebene erfolgt, sondern auf Gesetzesstufe. Gemäss Art. 23<sup>octies</sup> Abs. 3 BankG deckt die Grundabgabe jene Aufsichtskosten der Bankenkommission, die für alle Beaufsichtigten regelmässig und unabhängig von ihrer Unternehmensgrösse anfallen. Mit der Zusatzabgabe werden dagegen die Kosten abgegolten, die weder durch Gebühren noch durch die Grundabgabe gedeckt sind; die Bemessung erfolgt nach bestimmten Kriterien wie namentlich Bilanzsumme, Effekturnumsatz und Nettofondsvermögen (Art. 23<sup>octies</sup> Abs. 4 BankG). In der massgebenden Verordnung wird die Höhe der Grundabgabe konkretisiert, wobei für 7 verschiedene Kategorien von Beaufsichtigten fixe Beträge zwischen Fr. 1'250.- (bestimmte ausländische kollektive Kapitalanlagen) und Fr. 5'000.- (Banken) vorgesehen sind und von der Raiffeisenorganisation ein Pauschalbetrag von Fr. 50'000.- erhoben wird (Art. 4 Abs. 1 der Verordnung über die Erhebung von Abgaben und Gebühren durch die Eidgenössische Bankenkommission [EBK-Gebührenverordnung, EBK-GebV; SR 611.014]). - Bei den Versicherungen wird die Aufsichtsabgabe nach dem Anteil der Prämieinnahmen des einzelnen Versicherungsunternehmens oder nach dem verursachten Aufwand bemessen (Art. 50 Abs. 2 VAG). Die Verordnung konkretisiert diese Bestimmung dahingehend, dass die Aufsichtsabgabe nach Massgabe des Verhältnisses der Prämieinnahmen eines Versicherungsunternehmens (gemessen an den Gesamtprämieinnahmen aller Versiche-

rungsunternehmen) berechnet wird (Art. 210 Abs. 1 der Verordnung über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen [Aufsichtsverordnung, AVO; SR 961.011]), wobei die Aufsichtsabgabe jährlich mindestens Fr. 3'000.- (in gewissen Fällen Fr. 1'500.-) beträgt (Art. 211 Abs. 2 AVO). Das Spielbankengesetz macht keine Angaben zur Aufteilung der Aufsichtskosten auf die Beaufsichtigten; die einschlägige Verordnung sieht eine Verteilung im Verhältnis der Bruttospielerträge der Spielbanken vor (Art. 109 Abs. 2 der Verordnung über Glücksspiele und Spielbanken [Spielbankenverordnung, VSBG; SR 935.521]).

Beim Vergleich der Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe mit jener der Banken, Versicherungen und Spielbanken fallen zwei Besonderheiten auf: Erstens kennt einzig das Geldwäschereirecht eine Grundabgabe, die nicht auf Gesetzesstufe geregelt ist. Zweitens nimmt ausschliesslich das Geldwäschereirecht eine gleichmässige Verteilung eines festen, pauschalen Betrages auf die Beaufsichtigten vor (soweit die SRO betroffen sind); in allen anderen Rechtsbereichen wird die Abgabenhöhe differenziert, in der Regel aufgrund des Ertrages oder Aufwandes. Somit weichen die Modalitäten zur Berechnung der Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe in diesem Punkt nicht unwesentlich von jenen anderer Rechtsbereiche ab. Es erscheint als zweifelhaft, ob der Gesetzgeber eine solche Abweichung beabsichtigte. Die Gesetzesmaterialien zu Art. 22 GwG lassen eher vermuten, dass für alle Rechtsgebiete eine gleichartige Regelung der Aufsichtsabgabe angestrebt wurde (vgl. oben, E. 4.3). Dies stellt ein Indiz dafür dar, dass der Ordnungsgeber mit der Regelung der Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe das Ermessen überschritten hat, das ihm vom Gesetzgeber eingeräumt worden ist.

- 5.5.7 Die Rechtsprechung hat sich zur vorliegenden Problematik bisher noch nicht geäussert. Es ergeben sich jedoch gewisse Parallelen zu Erwägungen des Bundesgerichts im Urteil 2P.266/2003 vom 5. März 2004. In dieser Entscheidung hatte das Bundesgericht die Zulässigkeit von Abwasser- und Kehrrichtgebühren der Gemeinde St. Moritz zu beurteilen. Die Gebühren setzten sich gemäss kommunalen Gesetzen zusammen aus einer Grundgebühr, die nach dem Gebäudeversicherungswert bemessen wurde, sowie aus einem verbrauchsabhängigen Teil. Das Bundesgericht erwog, es müsse ein gewisser Zusammenhang bestehen zwischen den Benützungsgebühren und dem Ausmass der Beanspruchung der Entsorgungseinrichtung, denn laut umweltrechtlichen Spezialvorschriften (Art. 60a Abs 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer [Gewässerschutzgesetz, GschG, SR 814.20] und Art. 32a Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz [Umweltschutzgesetz, USG, SR 814.01]) müssten bei der Ausgestaltung der Abgaben die Art und Menge des Abwassers bzw. des Abfalls berücksichtigt werden (a.a.O., E. 3.1). Aufgrund der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit sei es jedoch zulässig, einen Teil der Aufwendung den Benützern durch eine mengenunabhängige Grundgebühr (Bereitstellungs-

gebühr) zu überbinden, denn die Infrastruktur für die Abfall- und Abwasserentsorgung müsse unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme durch die einzelnen Liegenschaften aufrechterhalten werden (a.a.O. E. 3.2; vgl. auch BGE 129 I 290 E. 3.2 sowie die Urteile des Bundesgerichts 2A.403/1995 vom 28. Oktober 1996 E. 4b und 2P.380/1996 vom 28. Januar 1998 E. 2a). Das Bundesgericht bezeichnete es als *zweifelhaft*, ob die Gebührenregelung der Gemeinde St. Moritz mit dem Verursacherprinzip (gemäss Art. 60a GschG bzw. Art. 32a USG) vereinbar sei: Die Grundgebühr des Beschwerdeführers habe im Jahr 2002 rund 92% des Gesamtbetrages ausgemacht; im Bereich des Kehrichts habe der Anteil 86% betragen. Folglich habe die Gebühr die tatsächliche Inanspruchnahme der Abfall- und Abwasserentsorgung nur noch in ganz nebensächlichem Ausmass erfasst, so dass der anzustrebende Lenkungseffekt nicht mehr gegeben gewesen sei. Das Gericht liess schliesslich die Frage offen, ob die Gebührenregelung mit Art. 60a GSchG bzw. Art. 32a USG vereinbar sei, da die Beschwerde aus anderen Gründen gutzuheissen war (a.a.O., E. 3.3).

Die umweltrechtlichen Gebühren, die das Bundesgericht im soeben dargelegten Entscheid zu beurteilen hatte, weisen strukturelle Ähnlichkeiten auf zur Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe, die im vorliegenden Fall strittig ist. In beiden Fällen geht es um eine Abgabe, die sich aus einer fixen Grundabgabe und einer variablen Zusatzabgabe zusammensetzt. Vergleicht man die gesetzlichen Grundlagen des Umwelt- und Gewässerschutzgesetzes mit jenen des Geldwäschereigesetzes, so wird ersichtlich, dass der Ermessensspielraum der Verwaltung bei der Ausgestaltung der Abgabe unterschiedlich gross ist: Während Art. 22 Abs. 3 GwG die Bemessungskriterien (Anzahl Finanzintermediäre und Bruttoertrag) unzweideutig festhält und keine Ausnahmeregelung vorsieht, nennen Art. 60a Abs. 1 GschG und Art. 32a USG mehrere mögliche Kriterien für die Bemessung einer verursachergerechten Gebühr; die Aufzählung der Kriterien ist nicht abschliessend, und in Ausnahmefällen darf vom Grundsatz der verursachergerechten Finanzierung abgewichen werden (Art. 60a Abs. 2 GSchG und 32a Abs. 2 USG; zu den Finanzierungsmöglichkeiten im Bereich von Abfällen vgl. VERONIKA HUBER-WÄLCHLI, Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren, in: URP 1999/1, S. 35 ff.). Damit erweist sich der Ermessensspielraum der Verwaltung bei der Gestaltung von Abwasser- und Kehrichtgebühren als deutlich grösser als bei der Regelung der Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe. Trotz des beträchtlichen Ermessensspielraums der Verwaltung bei der Gestaltung von Umweltgebühren zweifelte das Bundesgericht an der Gesetzmässigkeit einer Kehrichtgebühr, die zu 86% aus einer pauschalen Grundgebühr bestand. Umso grösser müssen die entsprechenden Zweifel im Fall der Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe sein, da der Gesetzgeber der Verwaltung in Art. 22 Abs. 3 GwG nur einen verhältnismässig engen Ermessensspielraum einräumte. Das Geldwäschereigesetz schliesst zwar nicht explizit aus, dass ein Teil der Aufsichtsabgabe durch eine pauschale, von den gesetzlichen Kriterien unabhängige Grundabgabe erhoben wird. Eine sol-

che Grundabgabe darf aber nach dem Gesagten nicht so bemessen sein, dass sie im Einzelfall einen erheblichen Teil der gesamten Aufsichtsabgabe ausmacht. Vielmehr muss ein massgeblicher Teil der Aufsichtsabgabe auf den im Gesetz vorgegebenen Kriterien beruhen.

Im vorliegenden Fall sind Zweifel an der Gesetzmässigkeit der Verordnungsregelung angebracht: Die Aufsichtsabgabe wird gemäss Art. 7 GebV Kst zu 25% mittels einer fixen Grundabgabe finanziert, welche nicht den gesetzlichen Kriterien (Anzahl Finanzintermediäre und Bruttoertrag der SRO) entspricht. Die gesetzlichen Kriterien werden nur bei der Bemessung der Zusatzabgabe berücksichtigt (vgl. Art. 8 GebV Kst), mit der 75% der Aufsichtskosten gedeckt werden. Im Fall von SRO mit relativ geringen Bruttoerträgen oder mit verhältnismässig wenigen angeschlossenen Mitgliedern macht die Grundabgabe einen wesentlichen Teil der gesamten Aufsichtsabgabe aus; beim Beschwerdeführer beträgt der Anteil (...) % und bei der kleinsten SRO 82% (vgl. oben, E. 5.5.3). Bei den kleineren SRO, zu denen auch jene des Beschwerdeführers gehört, verhält es sich demnach so, dass der überwiegende Teil der bei ihnen erhobenen Abgabe nach Kriterien bemessen wurde, für die eine gesetzliche Grundlage fehlt. Die so berechnete Abgabe führt zudem zu einer rechtsungleichen Behandlung. In derartigen Fällen kann nicht mehr von einer Verordnungsregelung innerhalb des gesetzlich eingeräumten Ermessens gesprochen werden.

- 5.5.8 Zieht man in Erwägung, dass 1. die in Art. 7 GebV Kst geregelte Grundabgabe einer gesetzlichen Grundlage entbehrt, 2. die Verordnung vorsieht, einen relativ hohen Anteil (25%) durch Grundabgaben zu finanzieren, 3. die Höhe der Grundabgabe - im Gegensatz zu allen übrigen Rechtsgebieten - nicht nach Grösse der SRO differenziert wird, und 4. die Grundabgabe im Fall des Beschwerdeführers (...) % der Aufsichtsabgabe ausmacht, wird ersichtlich, dass die Verwaltung ihr Ermessen bei der Festsetzung der Aufsichtsabgabe des Beschwerdeführers für das Jahr 2005 überschritten hat.

Nach dieser Feststellung erübrigt es sich, die Rüge des Beschwerdeführers bezüglich der Verletzung der Wirtschaftsfreiheit zu prüfen. Muss nämlich ohnehin eine neue, gesetzeskonforme Bemessung der Aufsichtsabgabe vorgenommen werden, so entfällt eine allfällige Wettbewerbsverzerrung zwischen kleinen und grossen SRO ohne weiteres. Die SRO des Beschwerdeführers hat in diesem Fall nicht mehr zu befürchten, dass ihre Mitglieder zu anderen, preislich günstigeren SRO abwandern.

6. Das Bundesverwaltungsgericht gelangt zum Schluss, dass die Anwendung von Art. 7 GebV Kst in der vorliegenden Fallkonstellation unzulässig ist, weil sie für den Beschwerdeführer zu einer Aufsichtsabgabe führt, die das gesetzesrechtlich erlaubte Mass überschreitet. Daraus ergibt sich, dass Art. 7 GebV Kst gegen übergeordnetes Recht verstösst; die Regelung der Grundabgabe verletzt das Legalitätsprinzip und darf deshalb nicht ange-

wendet werden. Die Abgabe darf einzig nach den Kriterien von Art. 22 Abs. 3 GwG bemessen werden.

- 6.1 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG).

Im vorliegenden Fall besteht kein Anlass zu einem kassatorischen Entscheid: Die vollständige Kostenüberwälzung entspricht dem Willen des Gesetzgebers, und die Kriterien zur Bemessung der Aufsichtsabgabe sind in Art. 22 Abs. 3 GwG klar umschrieben. Die Berechnungsformel in Art. 11 GebV Kst stellt eine gesetzeskonforme Umsetzung dieser Kriterien dar. Um die Aufsichtsabgabe bei der vorliegenden prozessualen Ausgangslage auf gesetzeskonforme Weise zu berechnen, müssen somit die gesamten Aufsichtskosten der Kontrollstelle des Jahres 2005, die die SRO zu tragen haben, nach dem Schlüssel von Art. 11 GebV Kst auf die SRO verteilt werden. Dadurch kann für das Jahr 2005 eine verfassungs- und gesetzeskonforme Aufsichtsabgabe ermittelt werden, ohne dem Ordnungsgeber präzise Vorgaben für die künftige Regelung der Aufsichtsabgabe zu auferlegen (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 13. November 1997 i.S. P. c/ Administration des impôts du canton de Vaud, publiziert in RDAF 1998 II S. 133 ff., E. 3b/aa, mit Hinweis auf FRANCIS CAGIANUT, Der Steuerrichter und die Verfassung, in: Markus Reich / Martin Zweifel [Hrsg.], Das Schweizerische Steuerrecht, Eine Standortbestimmung, Festschrift Ferdinand Zuppinger, Bern 1989, S. 135 ff., S. 146).

- 6.2 Bei der Neuberechnung der Aufsichtsabgabe muss berücksichtigt werden, dass eine der 11 anerkannten SRO die Kostenverfügung vom 7. September 2006 nicht angefochten hat. Die Höhe des Abgabebetrags dieser SRO (Fr. 49'745.-) steht damit bereits rechtskräftig fest. Die Aufsichtskosten, die die 10 beschwerdeführenden SRO mittels Aufsichtsabgabe zu finanzieren haben, müssen um den entsprechenden Betrag reduziert werden; ohne diese Reduktion würde die Summe der Aufsichtsabgaben höher ausfallen als die zu deckenden Aufsichtskosten der Kontrollstelle. Die für die Berechnung der Aufsichtsabgabe relevanten Aufsichtskosten betragen demnach nicht Fr. 1'805'692.-, sondern Fr. 1'755'947.-.
- 6.3 Ferner ist bei der Neuberechnung zu beachten, dass sich in Parallelverfahren ergeben hat, dass die Bruttoerträge von mehreren SRO korrigiert werden mussten, weil sie den Anforderungen von Art. 10 GebV Kst nicht entsprachen. Die Summe der Bruttoerträge sämtlicher SRO beträgt demnach nicht Fr. 9'588'879.-, sondern Fr. 9'337'750.-. Die Reduktion der Bruttoertrags-Summe hat aufgrund von Art. 11 GebV Kst Auswirkungen auf die Berechnung der Aufsichtsabgabe des Beschwerdeführers. Da die Summe der Bruttoerträge aller SRO geringer ausfällt, ohne dass sich der Bruttoertrag des Beschwerdeführers ändert, ergibt sich eine Erhöhung des Bruttoertrag-Anteils des Beschwerdeführers.

- 6.4 Die Neuberechnung der Aufsichtsabgabe des Beschwerdeführers für das Jahr 2005 ergibt - unter Berücksichtigung der Formel gemäss Art. 11 GebV Kst (E. 6.1), der Reduktion der zu deckenden Aufsichtskosten (E. 6.2) und der verminderten Bruttoertragssumme (E. 6.3) - einen Betrag in der Höhe von Fr. (...) [Berechnungsweise:  $\{(\dots / 6024 * 0.75) + (\dots / 9'337'750 * 0.25)\} * \text{Fr. } 1'755'947.-$ .] Der Betrag von Fr. (...), den die Kontrollstelle berechnet hatte [Berechnungsweise:  $\{\text{Fr. } 41'088.- \text{ (Grundabgabe)} + (\dots / 6024 * 0.75) + (\dots / 9'588'879 * 0.25)\} * \text{Fr. } 1'354'269.- \text{ (Zusatzabgabe)}$ ], ist somit um Fr. (...) zu kürzen.

## 7.

- 7.1 Die unterliegende Partei hat in der Regel die Verfahrenskosten zu übernehmen; unterliegt eine Partei nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt oder (ausnahmsweise) erlassen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Im vorliegenden Fall haben beide Parteien teilweise obsiegt. Der Geldwäscherei-Kontrollstelle werden als Bundesbehörde keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Dem teilweise unterliegenden Beschwerdeführer sind dagegen Kosten aufzuerlegen.

Beim vorliegenden Streitwert von Fr. (...) und einem Gebührenrahmen von Fr. 1'500.- bis 5'000.- (Art. 4 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 11. Dezember 2006 [VGKE; SR 173.320.2]) erweist sich eine Gerichtsgebühr von Fr. 2'400.- als angemessen. Da die Aufsichtsabgabe des Beschwerdeführers um mehr als die Hälfte gekürzt werden musste, ist die Gebühr entsprechend zu reduzieren. Aufgrund von Art. 6 Bst. b VGKE rechtfertigt sich eine weitere Reduktion der Gebühr. Zum einen muss beachtet werden, dass durch die angefochtene Verfügung der Kontrollstelle das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers verletzt wurde und die Heilung des rechtlichen Gehörs erst im Verlauf des Beschwerdeverfahrens erfolgte (vgl. oben, E. 3). Kostenmindernd ist ferner zu berücksichtigen, dass das Gericht neun weitere, ähnlich gelagerte Fälle zu beurteilen hatte. Unter Würdigung dieser Umstände sind die Kosten auf Fr. 600.- festzusetzen. Dieser Betrag ist mit dem am 1. November 2006 geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.- zu verrechnen (Art. 5 Abs. 3 der Verordnung vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren [SR 172.041.0]).

- 7.2 Die Beschwerdeinstanz kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Obsiegt eine Partei nur teilweise, so ist die Parteientschädigung entsprechend zu kürzen (Art. 7 Abs. 2 VGKE). Im vorliegenden Fall haben beide Parteien teilweise obsiegt. Bei der Kontrollstelle entfällt ein Entschädigungsanspruch allerdings aufgrund ihrer Stellung als Bundesbehörde (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Was den teilweise obsiegenden Beschwerdeführer betrifft, ist ein Entschädigungs-

anspruch näher zu prüfen.

Die Kontrollstelle macht geltend, der Anwalt des Beschwerdeführers sei kein externer Vertreter, so dass aufgrund von Art. 9 Abs. 2 VGKE keine Parteientschädigung geschuldet werde. Der Anwalt sei zurzeit Geschäftsführer des Beschwerdeführers und Sekretär der SRO-Kommission der SRO/X.\_\_\_\_\_; früher habe er weitere Funktionen wahrgenommen, nämlich als Leiter der Fachstelle und der Anlaufstelle sowie als Untersuchungsbeauftragter. Der Beschwerdeführer wendet ein, ihm stehe eine angemessene Parteientschädigung zu. Seine Anwälte stünden nicht in einem Dienstverhältnis zu seiner Organisation. Die Tätigkeiten, die Rechtsanwalt Dr. Markus Hess für den Beschwerdeführer ausübe, nehme dieser im Auftragsverhältnis wahr. Auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren habe Herr Hess als externer Beauftragter des Beschwerdeführers gehandelt. Hinzu komme, dass der Hauptteil der Beschwerdeschrift nicht durch ihn verfasst worden sei, sondern durch Rechtsanwältin Silvia Eggenschwiler Suppan, welche die Beschwerde ebenfalls unterzeichnet habe.

Gemäss Art. 9 Abs. 2 VGKE ist keine Parteientschädigung geschuldet, wenn der Vertreter oder die Vertreterin in einem Arbeitsverhältnis zur Partei steht. Im vorliegenden Fall mag zwar zutreffen, dass Rechtsanwalt Dr. Hess, der die Beschwerde mitunterschrieben hat, seine Tätigkeiten für den Beschwerdeführer tatsächlich nur auf Mandatsbasis ausübt und einen Teil der redaktionellen Arbeiten an der Beschwerdeschrift offenbar der mitunterzeichnenden, im gleichen Advokaturbüro tätigen Rechtsanwältin übertragen hat. Massgebend ist aber, dass Dr. Hess Geschäftsführer des Beschwerdeführers ist und zu diesem somit in einem Verhältnis steht, das jenem eines Arbeitsvertrages ähnlich ist. Es entspricht jedenfalls dem Sinn und Zweck von Art. 9 Abs. 2 VGKE, in der vorliegenden Konstellation von einer Parteientschädigung abzusehen.

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

1. Die Verfügung der Vorinstanz vom 7. September 2006 wird in teilweiser Gutheissung der Beschwerde dahin geändert, dass der Betrag der Aufsichtsabgabe des Beschwerdeführers für das Jahr 2006 auf Fr. (...) festgesetzt wird. Weitergehend wird die Beschwerde abgewiesen.
2. Dem Beschwerdeführer werden Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 600.- auferlegt. Dieser Betrag wird mit dem am 1. November 2006 geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.- verrechnet. Der Restbetrag von Fr. 1'400.- wird dem Beschwerdeführer nach Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.
3. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
4. Dieses Urteil wird eröffnet:
  - dem Beschwerdeführer (mit Gerichtsurkunde)
  - der Vorinstanz (mit Gerichtsurkunde)
  - dem Eidgenössischen Finanzdepartement (mit Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Frank Seethaler

Kaspar Plüss

**Rechtsmittelbelehrung**

Dieses Urteil kann innert dreissig Tagen seit Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne angefochten werden (Art. 82 i.V.m. Art. 100 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz], BGG, SR 173.110). Die Rechtsschrift ist in einer Landessprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten (Art. 42 BGG). Eingaben müssen spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingegangen oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden (Art. 48 BGG).

Versand am: 15. November 2007